NOTE

Rapport Balladur : il est temps de s'opposer

Analyse des propositions du Comité pour la réforme des collectivités locales

Par Bernard Rullier — Le 5 mars 2009

Le rapport Balladur, remis le 5 mars au Président de la République, est-il déjà caduc ? Vu la nature des propositions, les premières déclarations des responsables de la majorité, peu pressés d'affronter la gauche dans une bataille à l'issue incertaine compte tenu du soutien implicite de nombreux élus locaux de droite et de l'indifférence de l'opinion publique préoccupée par d'autres sujets économiques et sociaux plus graves, la question mérite d'être posée. Le Président de la République a toutefois annoncé aujourd'hui des projets de loi dès l'automne.

Le rapport est loin d'être consensuel. Si certaines propositions peuvent recueillir un large accord (l'achèvement de l'intercommunalité fait partie des propositions de Terra Nova[1]), force est de constater que certains membres de gauche du comité n'ont voté ni les propositions sur le Grand Paris[2], ni celles sur les compétences respectives entre départements et communes, ni enfin l'instauration du conseiller territorial siégeant à la fois dans les conseils régionaux et généraux.

C'est finalement la seule proposition audacieuse qui reste, inspirée directement d'une réflexion de François Fillon en 2006[3] et qui met le département en ligne de mire puisqu'il faut, selon le rapport Balladur, que l'action publique des collectivités locales « *s'articule à terme autour de deux niveaux principaux d'administration exerçant deux catégories de compétences distinctes* », le premier à l'échelle régionale, le second « *à l'échelon intercommunal en complément du rôle joué par le département* », ainsi relégué à un rôle complémentaire donc secondaire.

Le rapport traduit une méfiance implicite envers les élus locaux, les territoires, l'action locale. Il faut attendre la page 66 pour lire la première appréciation positive de la décentralisation ! Le rapport Balladur s'inscrit dans la doctrine libérale du « moins d'Etat », déclinée en « moins de collectivités locales ».

Au « big bang » territorial, préconisé par le précurseur rapport Warsmann, succède un rapport « bling blang » selon un spécialiste[4], qui risque de faire un flop.

[1] Pour un nouveau pacte territorial – propositions pour une réforme progressiste des collectivités locales

[2] Voir la note diffusée par Terra nova : Le "Grand Paris" du Comité Balladur : une impasse ?

[3] Dans son ouvrage « *La France peut supporter la vérité* », il y voit une clé d'un « *processus de fusion à long terme des deux collectivités* » (p.187-188).

[4] Martin Vanier, professeur de géographie et d'aménagement à l'université de Grenoble, directeur d'études à l'ACADIE. Relevons que la composition du comité Balladur pèche par l'absence de représentants de ces matières, alors que leur contribution aurait été sans doute fort utile.

1 - LES IMPAIRS DU RAPPORT

1.1 - REGIONS ET DEPARTEMENTS : FISSION OU FUSION ELECTORALE

Le conseiller territorial est le cheval de Troie de l'affaiblissement de l'institution régionale, voire, à terme de la suppression du département, ce qui démontre l'ambiguïté très forte de la proposition.

La diversion : les « 15 régions ».

La Picardie survivra-t-elle ? La Bretagne sera-t-elle enfin « réunifiée » ?

Destinée à faire diversion, objectif atteint puisque l'intérêt du public se focalise déjà sur des nouvelles cartes régionales inexistantes, mais révélant un surprenant « patriotisme régional », le regroupement des régions, comme celui des départements, se ferait sur une base « volontaire ». Cette disposition semble peu dangereuse, sauf que le rapport préconise la disparition du filet protecteur de l'accord de la moitié des conseils généraux représentant les 2/3 de la population (ou des 2/3 des conseils représentant la moitié de celle-ci) pour ne retenir que l'accord des conseils régionaux concernés voire par un référendum local[5].

Par ailleurs, le rapport rappelle que la création d'une collectivité locale unique en lieu et place d'une région et de départements, pour l'Alsace par exemple, peut s'effectuer par une loi simple « *sans même d'ailleurs que l'accord des collectivités existantes soit exigé* », ce qui semble mal s'accommoder avec une démarche non contraignante. Ce qui est valable pour l'Alsace l'est pour tout autre endroit et la menace du passage en force n'est pas virtuelle…

La logique de la création de « grandes régions » n'apparaît pas : plus un territoire est vaste, moins il est homogène et solidaire. En quoi la fusion de régions renforcerait-elle leurs moyens ? Le système électoral proposé, substituant les arrondissements aux cantons, organise enfin la confusion : comment justifier l'élection d'élus locaux chargés de la stratégie supra-départementale dans des circonscriptions infra-départementales ? La question des moyens et des ressources, insuffisantes en comparaison avec celles des autres régions européennes, n'est pas abordée.

La réalité : affaiblissement des régions et des départements

L'affaiblissement des régions

Les élections de 2014 ne seront plus régionales. Le choix du président de la collectivité sera le fruit des accords entre conseillers territoriaux et non une tête de liste régionale, clairement identifiable comme

[5] A noter que l'article LO 1112-1 n'évoque pas de décision conjointe mais ne prévoit que le cas d'un référendum décidé par une assemblée délibérante d'une seule collectivité territoriale : que se passerait-il si un conseil régional veut organiser un référendum et son voisin le refuser ? Une région pourrait-elle imposer le regroupement à une autre ?

actuellement. Les programmes électoraux perdront leur dimension régionale et les thématiques régionales (innovation, recherche, formation) disparaîtront. La « cantonalisation », même avec dans le cadre de l'arrondissement et du scrutin de liste, c'est faire des régions une « interdépartementalité », parallèle à l'intercommunalité.

La suppression à terme de l'échelon départemental

Un nouvel élu territorial, des métropoles, des finances encadrées, une clause de compétence générale qui disparaît : les propositions pour supprimer la réalité du niveau départemental ne manquent pas.

Pour séduire l'opinion, le rapport se présente en modernisateur par la suppression des cantons au profit des arrondissements, nouvelle circonscription territoriale. Pour séduire les élus actuels, on repousse la réforme à 2014, maintenant les prochaines élections régionales en 2010 avec le mode de scrutin actuel mais pour un mandat réduit de 4 ans. Pour séduire la gauche, le rapport évoque un scrutin de liste proportionnelle à deux tours avec prime majoritaire, ce qui permettrait en effet de faire progresser la parité. Mais la réalité est bien de faire disparaître le socle territorial du conseil général, avec le mode de scrutin « fléché » inspiré du système PLM (les premiers de listes siègent au conseil régional et au conseil général, les suivants au conseil général seulement).

La constitution de 11 métropoles, collectivités locales à statut particulier exerçant les compétences sociales dévolues aux départements soustrait par ailleurs ces territoires aux départements concernés. La montée en puissance des intercommunalités vise à affaiblir les départements. Le RSA serait attribué aux premières et les départements seraient invités à en « déléguer l'exercice » aux intercommunalités.

Enfin, les collectivités départementales vues par le rapport Balladur seraient les seules collectivités à ne pouvoir déterminer le taux de leurs recettes.

Au final le rapport Balladur se trompe lourdement en voulant remédier à des dysfonctionnements qui ne sont pas établis et en manquant sa cible pour favoriser des synergies pertinentes.

1.2. COMMUNES ET INTERCOMMUNALITES

La montée en puissance des intercommunalités est un point sur lequel un consensus peut être trouvé. Il reste que le rapport passe sous silence certains aspects procéduraux de la réforme et la défend au moyen d'arguments bien contestables.

Vers la fusion autoritaire

L'achèvement, d'ici 2014, de la carte de l'intercommunalité, sa rationalisation (absorption des SIVOM et SIVU, abandon des pays), constituent des objectifs consensuels. La mesure n'est pas révolutionnaire. Elle était déjà en germe de la loi Chevènement de 1999. Cependant, les communes qui refuseront de rejoindre

une intercommunalité sont prévenues : à défaut, le préfet « *y pourvoira* », donc d'autorité. Les risques de résistance et de contentieux, engagés par les communes opposés à cette fusion autoritaire, ne sont pas évalués.

Trop d'élus locaux ?

Le rapport propose une démocratisation bienvenue du mode de scrutin communal (extension du mode de scrutin proportionnel aux communes de moins de 3500 habitants –jusqu'à quel seuil inférieur ?-, interdiction du panachage et de la présentation de listes incomplètes dans les communes de plus de 500 habitants) mais préconise, au nom de la réduction des coûts de la démocratie locale :

- la diminution des conseillers municipaux pour les petites communes (de moins de 500 habitants) de 9 à 7 ;
- la réduction d'un tiers des effectifs maximaux des exécutifs locaux avec la « carotte » de la revalorisation des indemnités pour les deux tiers restant.

Les économies espérées sont certainement insignifiantes : elles ne sont d'ailleurs pas chiffrées[6].

Vers la complexité à court terme

Paradoxalement, le rapport qui voulait simplifier les institutions locales les complique, sans inventer les outils de gestion de cette complexité.

Le principe de l'élection des organes délibérant des EPCI à fiscalité propre au suffrage universel direct est posé, mais sans référence explicite au prochain scrutin de 2014, contrairement aux autres échéances locales.

Plutôt que **l'instauration d'un quatrième niveau de collectivités locales que semble encourager le rapport -** puisque les actuelles intercommunalités, considérées comme des « communes de l'avenir » (page 83) seront « *une collectivité locale de plein exercice dotée de la clause générale de compétence et de l'autonomie financière* » au sein de laquelle les actuelles communes membres continueraient d'exister sous la forme de « *personnes morales de droit public* » mais non plus de collectivités - , le rapport aurait dû engager une réflexion de fond sur l'avenir des communes, que les intercommunalités devraient à terme remplacer.

[6] Une étude du cabinet KPMG (voir Les Echos du 6 février 2009) chiffrait à moins de 0,7% de leurs dépenses (soit environ 600 Meuros) les gains à terme issus d'une éventuelle fusion des départements et des régions… opération qui générerait des surcoûts dans un premier temps. Les propositions du rapport Balladur, en tout état de cause, sont encore en deçà d'un tel gain potentiel.

Autre facteur de complexité, la création des **métropoles**, nouvelle catégorie à part entière de collectivités locales.

Au total, les préconisations risquent de produire les conditions d'une **accentuation de la confusion territoriale** : « *lorsque les métropoles seront en place, les communes urbaines les plus puissantes et les plus efficientes passeront au rang de simples arrondissements et sortiront du statut de collectivités locales tandis que la myriade des petites communes rurales qui ne feraient pas le choix des communes nouvelles continuera à exercer la comédie de la compétence générale* »[7].

La complexité par la capacité d'intervention de plusieurs collectivités sur un même dossier peut être la garantie d'une efficacité de l'action publique, dès lors que des outils pertinents de gestion de cette complexité sont proposés, ce que ne fait pas le rapport Balladur.

2 - LES RENDEZ-VOUS RATES

La « répartition nouvelle des compétences » proposée par le rapport n'est pas à la hauteur des enjeux. Elle concerne des compétences marginales. Elle est insuffisante.

2.1 - CLARIFIER EN SUPPRIMANT LA CLAUSE GENERALE DE COMPETENCES ?

La suppression de la clause générale de compétence pour les départements et communes est-elle la garantie d'un meilleur exercice par ces derniers de leurs compétences respectives « *dans des conditions plus claires* », afin de « *mettre fin aux excès des financements croisés* » ? On peut en douter car il s'agit d'un **faux débat**.

La clause générale de compétence ne joue pas en effet lorsqu'un texte reconnaît clairement à une autorité une compétence précise dans un domaine déterminé[8]. Une jurisprudence récente vient de le confirmer[9]. Ce n'est pas cette clause qui est la source de confusion mais l'imprécision de la loi dans les attributions de compétence, notamment en matière de développement économique. C'est même l'Etat qui appelle les collectivités locales à participer au financement des équipements et infrastructures dont il a la charge mais qu'il ne peut plus assumer financièrement seul[10]. Enfin, en termes financiers, l'essentiel des dépenses locales (80 %) va aux compétences explicitement attribuées aux collectivités qui n'effectuent que de manière marginale des dépenses sur le fondement de la clause générale de compétence. Le rapport Balladur ne mène pas le débat jusqu'à son terme en *n'évaluant pas la question du « chef de filat »* créé en 2004 et qui n'a pas contribué à simplifier le paysage, ou de fournir un mode d'emploi d'une remise en ordre des attributions imparties.

[7] Martin Vanier : « Le bling blang territorial de M. Sarkozy ».

[8] « Le débat sur la clause générale de compétence est-il vraiment utile ? », Gilles Le Chatelier, AJDA 9 février 2009.

[9] Conseil d'Etat, 27 octobre 2008, département de la Haute-Corse.

[10] Sur le fondement de la circulaire du 6 mars 2006 relative à la procédure de négociation des contrats de projets Etat-régions.

Enfin, la question de la clause de compétence est éminemment **politique**. Son maintien se justifie pour que les collectivités locales puissent répondre le plus efficacement possible aux besoins exprimées par la population. Sa suppression relèguerait au contraire les collectivités en simples prestataires de services, en guichets des politiques publiques de l'Etat. Ce serait un contresens avec la proclamation, depuis 2004, de la « République décentralisée ». Dans ce contexte, Terra nova a avancé l'idée d'une **clause prioritaire** de compétences qui clarifierait l'attribution des compétences sans empêcher l'action publique en cas de besoin.

2.2 - CLARIFIER EN SUPPRIMANT L'ADMINISTRATION DECONCENTREE ?

La rédaction de la proposition n°13 est particulièrement maladroite *(« les services ou parties de services déconcentrés de l'Etat qui interviennent dans les champs de compétences des collectivités locales [seraient] supprimés* ») puisqu'elle signifierait que ne subsisteraient que les services déconcentrés de l'Etat correspondant uniquement à des prérogatives régaliennes. Ce faisant, le rapport s'épargne une vraie réflexion sur l'articulation entre décentralisation et déconcentration et sur les missions actuelles de l'Etat. Pourtant, la question qui devrait être au cœur d'un rapport prétendant refondre l'action publique locale est justement de dégager les critères d'exercice d'une compétence soit par une collectivité locale soit par une administration d'Etat. La réforme locale est ainsi déconnectée de la réforme de l'Etat alors qu'elle devrait en être le prolongement naturel.

2.3 - LES FINANCES LOCALES : COUPER LE JARRET DES COLLECTIVITES LOCALES

On peut sourire de l'appel à « l'amélioration de la maîtrise de la dépense locale », qui serait réalisé par un débat au Parlement sur un objectif annuel d'évolution de la dépense publique locale, au moment où l'Etat double, en quatre collectifs budgétaires et six mois, son déficit pour le porter à un montant historique.

On peut compatir à une nouvelle proposition d'actualisation des bases des valeurs locatives, après 3 échecs depuis 1990, et être légitimement sceptique sur les chances de réussite de cette nouvelle tentative.

On peut partager l'objectif de limitation des cumuls d'impôts sur une même assiette d'imposition et que chaque niveau de collectivité puisse fixer librement le taux d'au moins une imposition.

On doit en revanche s'étonner de l'annonce d'une suppression de la TP alors que les collectivités locales sont appelées, par l'Etat, à développer leurs investissements pour contribuer à la relance économique : comment insécuriser dans le même moment leurs ressources fiscales ? La compensation de la suppression pour 2010 de la TP par « un autre mode de taxation de l'activité économique fondée sur les valeurs locatives foncières réévaluées et la valeur ajoutée des entreprises » constitue un principe louable, mais rien n'est proposé pour renforcer l'autonomie fiscale des collectivités, ce qui n'entrait pas dans le périmètre de la réflexion du comité, tout comme la problématique de la péréquation et de la solidarité territoriale.

3 - LES IMPASSES DU RAPPORT

Face à ces impasses, Terra Nova a déjà formulé les propositions pour un Nouveau pacte territorial. Il est encore nécessaire de pointer trois déficits graves de ce texte.

3.1 - RESTAURER LA CONFIANCE

Le bloc qui est en train de se créer réunissant l'ensemble des associations d'élus, tous niveaux confondus, et toutes tendances politiques réunies, souligne l'abîme du déficit de confiance entre les élus locaux et l'Etat. La restauration de la confiance suppose un pilotage conjoint de la réforme, une véritable concertation sur les projets de loi qui seront présentés au Sénat en octobre 2009, et à terme, une institutionnalisation de ce dialogue par la création d'instances spécifiques.

3.2 - LA GOUVERNANCE TERRITORIALE

Le comité a confondu droit des collectivités territoriales et action locale. Son approche paraît souvent technocratique, prisonnière d'une conception dépassée du « jardin à la française » qu'il s'agirait de redessiner. Il dénonce la complexité de l'action locale alors qu'il s'agit précisément du défi politique à relever : « gérer des territoires complexes, tous articulés, qui ne peuvent définitivement plus relever d'une seule échelle ou d'un seul périmètre d'action publique, mais uniquement de l'action politique de coordination »[11].
Ainsi, le rapport préconise une organisation plus complexe, tout en refusant de reconnaître un droit à la diversité, non seulement institutionnelle mais également pour l'exercice des compétences. Il se garde bien également d'évoquer l'attribution d'un pouvoir réglementaire aux collectivités locales pour l'exercice de leurs compétences.

On peut s'interroger sur le sens de certains partis pris sur la gouvernance locale. L'élection des intercommunalités dans le cadre des actuelles communes empêchera toute construction de politique d'agglomération et risque de rendre les intercommunalités difficilement gouvernables, faute du territoire électoral pertinent pour dégager un « intérêt communautaire ».

3.3 - LA DEMOCRATIE TERRITORIALE

Ce volet est le grand absent du rapport Balladur : rien sur la séparation des fonctions exécutive et délibérative locale, rien sur l'approfondissement du non cumul des mandats[12], rien sur le renforcement des droits de l'opposition dans les assemblées territoriales.

[11] Martin Vanier, précité.

[12] Sauf l'extension aux intercommunalités, après leur élection au suffrage universel, de la législation actuellement applicable aux autres mandats locaux, ce qui va de soi.

En conclusion, le rapport Balladur risque à la fois de décevoir et de susciter de fausses polémiques qui permettront au chef de l'Etat de se poser une nouvelle fois en réformateur face aux conservatismes. Mais il n'est pas sûr que le contexte économique et politique lui laisse autant les mains libres qu'il ne l'aurait pensé lorsqu'il a lancé la réforme territoriale. Elle ne peut plus servir de dérivatif ou de palliatif aux problèmes suscités par une crise économique qui s'approfondit de mois en mois. Le concours des collectivités locales est plus que jamais nécessaire pour mener une politique économique nationale cohérente. Cela impose un nouveau partenariat, et donc une réelle concertation qui reste à mener.